



Botschaft 2023-DSAS-22

22. August 2023

Dekret über einen Verpflichtungskredit zur Übernahme der Mehrkosten der Pflegeheime und Spitexdienste im Rahmen der finanziellen Unterstützungsmassnahmen COVID-19

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Dekretentwurf zur Übernahme der Mehrkosten der Pflegeheime und Spitexdienste im Rahmen der finanziellen Unterstützungsmassnahmen COVID-19.

Diese Botschaft dient als Bericht, um dem Auftrag 2020-GC-186 Schnyder Erika / de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal / Müder-Brühlhart Bernadette / Bonny David / Dorthe Sébastien / Krattinger-Jutzet Ursula / Marmier Bruno / Chassot Claude / Mauron Pierre.

Inhaltsverzeichnis

1	Übernahme der Mehrkosten der Pflegeheime und Spitexdienste im Jahr 2020	2
1.1	Ausgangslage	2
1.2	Auftrag 2020-GC-186	2
2	Umsetzung des Auftrags	3
2.1	Mehrkosten für Pflege- und Betreuungstätigkeiten, die den Pflegeheimen 2020 ausbezahlt wurden	3
2.2	Übrige Mehrkosten in Zusammenhang mit den COVID-19-Massnahmen in den Pflegeheimen	4
2.3	Umsatzrückgang in den Cafeterien und Restaurants der Pflegeheime	4
2.4	Mehrkosten, die den Spitexdiensten 2020 entschädigt wurden	4
2.5	Schutzmaterial in den Spitexdiensten	5
2.6	Verbuchung der COVID-19-Mehrkosten in einem spezifischen Voranschlag	5
3	Schlussfolgerung	5

1 Übernahme der Mehrkosten der Pflegeheime und Spitexdienste im Jahr 2020

1.1 Ausgangslage

COVID-19 führte seit März 2020 zu weitreichenden Folgen für alle Freiburgerinnen und Freiburger. Die Pandemie zog insbesondere die Pflegeheime und Spitexdienste in Mitleidenschaft. So mussten diese Einrichtungen spezifische Massnahmen umsetzen, um ihre – oft besonders gefährdeten – Leistungsempfängenden zu schützen. Sie waren auch beim Personal mit schwierigen Situationen konfrontiert und erlitten in einigen Fällen hohe Verluste.

Im Verlauf des Jahres 2020 gewährte der Staatsrat den Pflegeheimen (s. Kapitel 2.1) und Spitexdiensten (s. Kap. 2.4) gewisse Zusatzfinanzierungen, die gemäss den üblichen Kriterien der Lastenaufteilung von den verschiedenen Beitragenden getragen wurden.

Parallel dazu ersuchte der Auftrag 2020-GC-186 Übernahme der Mehrkosten von Pflegeheimen und Spitexdiensten im Rahmen der finanziellen COVID-19-Unterstützungsmassnahmen, der am 18. November 2020 eingereicht und begründet wurde, den Staatsrat um eine Aufstellung der Mehrkosten, die den Pflegeheimen und Spitexdiensten durch die zusätzlichen COVID-19-Massnahmen entstanden sind. Es wurde geltend gemacht, dass diese Kosten nicht in den ordentlichen Subventionsvoranschlägen verbucht werden sollen, sondern in spezifische Voranschläge zu übertragen seien, die der Staatsrat freigibt, um Verluste und Ausfälle in Zusammenhang mit COVID-19 auszugleichen. Der Auftrag verlangte so, dass diese Mehrkosten nicht in die ordentlichen Subventionspositionen gemäss Aufgabenverteilung Staat/Gemeinden fallen.

In seiner Antwort erinnerte der Staatsrat an die üblicherweise von der öffentlichen Hand finanzierten Aufwendungen, insbesondere an die Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden, und listete die 2020 übernommenen Zusatzkosten auf. Der Staatsrat schlug vor, den Auftrag aufzuteilen und einzig den Teil über die Erfassung aller Mehrkosten in Zusammenhang mit COVID-19, die der Kanton im Jahr 2020 finanziert hat, anzunehmen. Er beantragte dem Grosse Rat so, den Teil über die Erfassung der COVID-19-Mehrkosten ohne Pflege- und Betreuungskosten der Pflegeheime sowie ohne Personalkosten der Spitexdienste abzulehnen; jede zusätzliche und ausserordentliche Finanzierung der COVID-19-Mehrkosten der Pflegeheime und Spitexdienste oder jegliche Änderung der üblichen Regeln der Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie den Teil über die Verbuchung der in Zusammenhang mit COVID-19 stehenden Mehrkosten in spezifischen Voranschlägen abzulehnen. Sollte der Grosse Rat eine Aufteilung ablehnen, schlug der Staatsrat die Ablehnung des Auftrags vor.

Der Grosse Rat hat den Auftrag am 22. März 2022 angenommen.

1.2 Auftrag 2020-GC-186

Der Auftrag 2020-GC-186 verlangt zunächst eine Erfassung aller Mehrkosten der Pflegeheime sowie der Spitexdienste in Zusammenhang mit COVID-19.

In Anbetracht der bereits 2020 erfassten Aufstellungen, die in den Kapiteln 2.1 und 2.4 enthalten sind, ging es für die Pflegeheime konkret darum, einzig die Mehrkosten jener Tätigkeiten zu erfassen, die nicht unter die Pflege und Betreuung fallen. Wie der Staatsrat in seiner Antwort auf den Auftrag erwähnt hat, wurde schnell klar, dass eine genaue Bezifferung dieser Mehrkosten eine komplexe und vertiefte finanzielle Analyse der Buchhaltung jedes Pflegeheims erfordern würde. Da der Staat diese Aufwendungen in normalen Zeiten nicht übernimmt, fehlen ihm die notwendigen Daten für eine Vergleichsanalyse. Für die Erledigung des Auftrags und gemäss dem von den Urheberinnen und Urhebern des Auftrags in den Debatten ausgedrückten Willen wurde deshalb mit den Partnern eine pragmatische Lösung gesucht.

Was die Hilfe und Pflege zu Hause betrifft, beschränkt sich der ordentliche kantonale Beitrag auf die Kosten des Personals, das sich um die Patientinnen und Patienten kümmert. Die Spitexdienste haben die anderen Aufwendungen nicht einzeln verbucht. Da der Lagerbestand des Schutzmaterials und seine Verwaltung in den verschiedenen

Spitexdiensten unterschiedlich gehandhabt werden, ist es nicht möglich, das verwendete Material exakt zu beziffern. Eine Umfrage brachte Erkenntnisse über die Beträge, die während der fraglichen Zeit für den Kauf von Schutzmaterial aufgewendet wurden. Hier wurde ebenfalls eine pragmatische Lösung bevorzugt, die in Kapitel 2.5 aufgeführt ist.

Zusätzlich zur Aufstellung der bereits 2020 finanzierten Mehrkosten führt die Erledigung des Auftrags 2020-GC-186 dazu, dass von den üblichen Kostenverteilungsregeln mit verschiedenen Beitragenden abgewichen wird, um die gesamten Mehrkosten durch den Staat zu finanzieren, einschliesslich jener, die bereits 2020 mitfinanziert wurden.

Was die Pflegeheime betrifft, wird 55 % der Finanzierung des Staats in normalen Zeiten den Gemeinden weiterverrechnet, was 2020 bei den Mehrkosten der Pflege- und Betreuungstätigkeiten der Fall war. Um dem Auftrag Folge zu leisten, muss den Gemeinden die ihnen 2020 verrechnete Beteiligung zurückbezahlt werden (s. Kap. 2.1).

Für die Hilfe und Pflege zu Hause sieht das SmLG einen kantonalen Beitrag in Höhe von 30 % der Pflege- und Hilfspersonalkosten vor. Der Restbetrag geht zulasten der Spitexdienste. Diese Aufteilung wurde für die COVID-Mehrkosten befolgt, die 2020 ausbezahlt wurden. Um dem Auftrag Folge zu leisten, muss der Staat den Spitexdiensten die 2020 von ihnen finanzierten 70 % der Aufwendungen auszahlen (s. Kap. 2.4).

Schliesslich verlangt der Auftrag, die COVID-19-Zusatzkosten in spezifischen Voranschlägen zu verbuchen.

2 Umsetzung des Auftrags

2.1 Mehrkosten für Pflege- und Betreuungstätigkeiten, die den Pflegeheimen 2020 ausbezahlt wurden

2020 gewährte der Staatsrat den Pflegeheimen Zusatzfinanzierungen. Sie erhielten im Rahmen der Schlussabrechnung 2020 eine Rückzahlung der Mehrkosten für Pflege- und Betreuungstätigkeiten gemäss folgender abschliessenden Liste:

- > Kosten für Schutzmaterial und diverses Material im Zusammenhang mit den Schutzmassnahmen in den Pflegeabteilungen: 2 041 508 Franken;
- > Stellvertretung von Pflege- und Betreuungspersonal ab dem ersten Abwesenheitstag, Anerkennung zeitlich beschränkter Überdotationen bei Krisensituationen und Finanzierung einer Pauschale für Heimärztinnen und Heimärzte: 2 012 690 Franken;
- > Verpflegungskosten für Zivilschutzleistende: 38 081 Franken;
- > vom Kantonsarzt gemäss den Weisungen des Bundes angeordnete COVID-19-Tests: 106 278 Franken;
- > Entschädigung der leeren Betten während Zeiten, für die der Kantonsarzt für die Abteilung oder das Pflegeheim eine Quarantäne angeordnet hat: 702 810 Franken;
- > Finanzierung der Heimärztinnen und Heimärzte zusätzlich zum üblichen Voranschlag: 244 153 Franken;
- > COVID-19-Prämien für das Pflege- und Betreuungspersonal: 1 102 180 Franken.

Die geschätzten Beiträge wurden Ende 2020 gemäss den geltenden Regeln auf den Staat (45 %) und die Gemeinden (55 %) aufgeteilt. In der Folge prüfte das zuständige Amt die Jahresabschlüsse aller Pflegeheime. Die Schlussabrechnung weist für das Jahr 2020 Zusatzfinanzierungen der Pflege- und Betreuungstätigkeiten in Höhe von 6 247 700 Franken auf, wovon den Gemeinden für 2020 insgesamt 3 436 235 Franken (55 %) weiterverrechnet wurden.

Der Auftrag verlangt, dass diese Mehrkosten vollständig vom Staat getragen werden. Folglich wird den Gemeinden gemäss einer identischen Aufteilung wie bei der Abrechnung vom 31. Dezember 2020, das heisst gestützt auf die Bevölkerung am 31.12.2019 (Art. 1 Abs. 2 Bst. a des Dekrets), bis Ende 2023 ein Betrag von 3 436 235 Franken zurückbezahlt.

Es ist anzumerken, dass der Staat die übrigen Mehrkosten, insbesondere jene des Hauswartdiensts, der Verwaltung oder der Hotellerie, aber auch die Verluste der Cafeterien und Restaurants, bei der Schlussabrechnung 2020 nicht berücksichtigt hat. Sie werden in den Kapiteln 2.2 und 2.3 dargestellt.

2.2 Übrige Mehrkosten in Zusammenhang mit den COVID-19-Massnahmen in den Pflegeheimen

In Zusammenarbeit mit der Vereinigung Freiburger Alterseinrichtungen und Spitex (AFISA-VFAS) wurde ein Rückzahlungsmodus für die übrigen COVID-19-Zusatzkosten (Küche, Restaurant, Hauswartdienst, Unterhalt) gesucht. Die gewählte Lösung, welche die VFA¹ im Herbst 2020 vorstellte, besteht in der Entschädigung jedes Pflegeheims mit einer Pauschale von 528 Franken pro Pflegeheimbett gemäss Verordnung über die Liste der Pflegeheime des Kantons Freiburg (Stand 1. November 2020). Die Pauschale wurde so berechnet, dass sie 0,66 Vollzeitäquivalente (VZÄ) (à 80 000 Franken) pro 100 Betten finanziert, um den Mehraufwand des Hauswartdienstes, der Küche, des technischen Diensts und der Verwaltungsabteilungen zu kompensieren. Die Pauschale ist eine Entschädigung zur Begleichung aller Forderungen noch nicht übernommener Zusatzkosten der ersten beiden Wellen, das heisst der zwölf Monate ab März 2020; ausgenommen sind die Kosten im Zusammenhang mit dem Umsatz der Cafeterien und Restaurants der Pflegeheime, die separat abgerechnet werden (s. Kap. 2.3).

Der Gesamtbetrag dieser Entschädigung beläuft sich auf 1 506 912 Franken (Art. 1 Abs. 2 Bst. b dieses Dekrets). Er wird den Pflegeheimen im Herbst 2023 direkt überwiesen.

2.3 Umsatzrückgang in den Cafeterien und Restaurants der Pflegeheime

Die Cafeterien und Restaurants der Pflegeheime mussten schliessen, ohne dass sie stets von den verschiedenen staatlichen Hilfen profitieren konnten.

Das gewählte Modell, das ebenfalls von der VFA vorgeschlagen wurde, vergleicht den durchschnittlichen Umsatz 2018–2019 mit dem Umsatz von 2020. Die Pflegeheime werden zu 50 % für diese Differenz entschädigt. Die Auszahlung geschieht gestützt auf die Bestandteile der genauen Umsätze, die von der VFA geliefert wurden. Durch dieses Vorgehen kann den 36 Pflegeheimen, deren Cafeteria oder Restaurant einen Umsatzrückgang verzeichnete, eine Hilfe in Höhe von 1 147 290 Franken geboten werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. c dieses Dekrets).

Die Entschädigung wird den betroffenen Pflegeheimen im Herbst 2023 direkt ausbezahlt.

2.4 Mehrkosten, die den Spitexdiensten 2020 entschädigt wurden

Beim Jahresabschluss 2020 wurde den Spitexdiensten eine Kompensation für ihre Mehrkosten ausbezahlt. Auf diese Weise wurden die Kosten für das Pflege- und Hilfspersonal, das Lohn bezogen hat, aber coronavirusbedingt (kranke, isolierte, gefährdete Personen, Personen in Quarantäne) keine Leistungen erbringen konnte, gemäss den üblichen Kriterien der Lastenaufteilung mit verschiedenen Beitragenden vom Staat zu 30 % subventioniert. Von den Gesamtkosten in Höhe von 502 647 Franken zahlte der Staat 150 794 Franken. Der Restbetrag von 351 853 Franken wurde von den Spitexdiensten übernommen.

Wie bei den Pflegeheimen verlangt der Auftrag, dass der Staat die gesamten Mehrkosten trägt. So übernimmt dieser 100 % der Lohnkosten, die zu 30 % subventioniert worden waren. Die Rückzahlung beläuft sich auf 351 853 Franken, was der Differenz des 2020 bereits ausbezahlten Betrags (150 794 Franken) und den Gesamtkosten (502 647 Franken) entspricht. Betroffen ist der Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020. Dieser Betrag wird den Spitexdiensten im Herbst 2023 direkt ausbezahlt (Art. 1 Abs. 2 Bst. d dieses Dekrets).

Es sei darauf hingewiesen, dass der Staat 2020 das Schutzmaterial nicht einberechnet hat. Dessen Abrechnung wird in Kapitel 2.5 dargestellt.

¹ Vorschlag der VFA im Herbst 2021. Diese Vereinigung wurde im Januar 2022 in die AFISA-VFAS umgewandelt.

2.5 Schutzmaterial in den Spitexdiensten

Zusätzlich zur vollständigen Finanzierung der Dotation, die im vorstehenden Kapitel ausgeführt wird, verlangt der Auftrag die Kostenübernahme des Schutzmaterials (Desinfektionsmittel, Masken, Handschuhe, Überschürzen und Brillen), das von den Spitexdiensten für die erste Coronawelle, das heisst vom 1. März 2020 bis 28. Februar 2021, angeschafft wurde. Der Gesamteinkaufsbetrag beläuft sich auf 383 373 Franken. Für die Berücksichtigung der nicht messbaren Differenzen im Lagerbestand, im Einkauf und in der Verwendung des Schutzmaterials der verschiedenen Dienste wurde in Zusammenarbeit mit der AFISA-VFAS ein Durchschnittspreis (42 Rappen) pro Spitexeinsatz festgelegt. Der Gesamteinkaufsbetrag wird gestützt auf die Anzahl Einsätze auf die Spitexdienste aufgeteilt. Dieser Betrag wird den Spitexdiensten im Herbst 2023 direkt ausbezahlt (Art. 1 Abs. 2 Bst. e dieses Dekrets) und gilt als Entschädigung zur Begleichung aller Forderungen.

2.6 Verbuchung der COVID-19-Mehrkosten in einem spezifischen Voranschlag

Der Auftrag verlangt schliesslich, dass die COVID-19-Mehrkosten in einem spezifischen Voranschlag verbucht werden.

Die den Pflegeheimen und Spitexdiensten 2020 ausbezahlten Mehrkosten wurden in den gewohnten Rubriken verbucht, das heisst in 3636.007 «Individualbeiträge für die Betreuungskosten in den Pflegeheimen» des Sozialvorsorgeamts und 3636.126 «Kantonsbeiträge für die spitalexterne Krankenpflege und die Familienhilfe» des Amts für Gesundheit.

Die in diesem Auftrag dargestellten Elemente werden ihrerseits in der Sonderrubrik 3636.700 «Kantonale Unterstützungsmassnahmen in Zusammenhang mit der COVID-19-Epidemie zugunsten Dritter» des Sozialvorsorgeamts (Art. 2 Abs. 1 des Dekrets) und des Amts für Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 des Dekrets) verbucht.

3 Schlussfolgerung

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, mit einem Verpflichtungskredit einen Gesamtbetrag von 6 825 663 Franken im Sinne des Artikels 33 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staats zu finanzieren.

Dieser Betrag umfasst:

- > 3 436 235 Franken, die den Gemeinden zur Rückerstattung ihrer Beteiligung an den Mehrkosten der Pflegeheime im Jahr 2020 direkt ausbezahlt werden;
- > 1 506 912 Franken für alle Pflegeheime des Kantons zur Finanzierung der übrigen Mehrkosten in Zusammenhang mit den COVID-19-Massnahmen;
- > 1 147 290 Franken für die 36 Pflegeheime, deren Cafeteria oder Restaurant einen Verlust verzeichnete;
- > 351 853 Franken zur Rückerstattung der Beteiligung der Spitexdienste an den Mehrkosten für die Pflege- und Hilfspersonalkosten;
- > 383 373 Franken für die Spitexdienste zur Finanzierung des Schutzmaterials.

Das vorgelegte Dekret wirkt sich nicht direkt auf das Personal aus. Es hat keinen Einfluss auf die Aufteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden, führt aber dazu, dass von den üblichen Regeln zur Kostenaufteilung abgewichen wird. Es wirkt sich nicht auf die nachhaltige Entwicklung aus. Es führt zu keinen Schwierigkeiten bezüglich Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht. Das Dekret untersteht nicht dem fakultativen Finanzreferendum. Es erfordert aber das qualifizierte Mehr, da es sich um eine einmalige Bruttoausgabe handelt, die wertmässig mehr als 1/8 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat verabschiedeten Staatsrechnung ausmachen (Art. 141 Abs. 2 Bst. a GRG und Verordnung über die massgebenden Beträge gemäss der letzten Staatsrechnung).

Aufgrund dieser Erwägungen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, dieses Dekret anzunehmen.